

Deuxième forum européen sur le développement rural durable

Développement durable et réduction de la pauvreté en Afrique :

Comment faire de l'Europe un partenaire plus efficace ?

Berlin – 18 au 21 juin 2007

Denis Pesche – CIRAD ES/ARENA

Sommaire

Synthèse du déroulement du Forum	1
Le paysage institutionnel et de la réflexion sur le développement rural : quels changements depuis 2002 ?	3
Note n°1 : intervention d'Alain De Janvry	6
Note n°2 : Table ronde sur les stratégies pour le secteur rural	6
Note n°3 : Déclaration de la société civile	7
Note n°4 : Will smallholder farming remain viable in Africa? What interventions are needed to support family farming?	8
Note n°5 : Intervention de Ibrahim Assane Mayaki (Hub Dakar)	9
Note n°6 : Comment renforcer les organisations de producteurs dans les zones rurales ?	10
Note n°7 : Evaluation de l'aide européenne au secteur rural, par ADE	11
Note n°8 : Présentation du programme RuralStruc par Bruno Losch	11

* * *

Synthèse du déroulement du Forum

En quelques lignes, ce résumé rappelle les principales étapes de ce Forum et les éléments auxquels j'ai pu participer¹. Pour plus de facilité de lecture, le compte rendu renvoie en annexe des éléments de commentaires plus détaillés sur quelques moments particuliers du Forum, certaines interventions ainsi qu'une analyse plus générale du paysage de la réflexion sur le développement rural dans le PED tel qu'il semble se dessiner.

La première journée s'est ouverte par deux exposés introductifs de Heidemarie Wiesczorek-Zeul, ministre fédéral de la Coopération économique et du développement (Allemagne) et Lluís Riera Figueras, directeur DG Développement de la Commission Européenne. Ce dernier a clairement situé ce forum dans la lignée du premier qui avait eu lieu à Montpellier en septembre 2002. Alain de Janvry était en charge du discours d'ouverture qui lui a donné l'occasion de présenter dans les grandes lignes de contenu du WDR 2008 « Agriculture pour le développement » (**note n°1**). Une table ronde a ensuite permis d'aborder quelques thèmes stratégiques pour le développement rural durable en Afrique (**note n°2**). En début d'après-midi, les représentants d'une délégation de la société civile ont pu faire une déclaration issue d'une rencontre préalable à ce forum : cette prise de parole directe de la société civile dans ce type de Forum marque un changement par rapport à 2002 (**note n°3**). Enfin, deux exposés ont introduit le thème 1 (« Les moyens d'existence des familles rurales face à la mondialisation », par Simon Maxwell, directeur d'ODI) et le thème 2 (« Les questions

¹ Le programme du forum prévoyait de nombreuses sessions parallèles, ce qui obligeait les participants à choisir parmi plusieurs options. Pour le détail du programme, voir <http://www.ruralforum.info/fr/programme> et en particulier « thèmes et groupes de travail ».

environnementales dans le développement rural », par Hartwig de Haen, ancien SG adjoint de la FAO).

La seconde journée était consacrée aux thèmes 1 et 2. La matinée (3h) était consacrée aux travaux de sous-groupes : les participants avaient à choisir une question parmi les 9 proposées (6 pour le thème 1 et 3 pour le thème 2)². J'ai suivi les travaux du sous-groupe 11, en anglais, qui portait sur « les systèmes de production agricole traditionnels restent-ils viables en Afrique ? Quelles sont les interventions nécessaires pour soutenir l'agriculture familiale ? (note n°4). L'après-midi a été l'occasion d'une traditionnelle restitution des travaux de groupes en plénière, exercice toujours un peu formel et frustrant puis de deux exposés introductifs du thème 3 (« Les réformes économiques et politiques nécessaires pour promouvoir le développement rural en Afrique », par Ibrahim Assane Mayaki, Directeur du Hub Dakar et ancien premier ministre du Niger) (note n°5) et du thème 4 (« L'intégration régionale africaine et ses conséquences sur le développement rural », par Augustin Wambo secrétaire du NEPAD).

La troisième journée était consacrée aux thèmes 3 et 4. La matinée était consacrée aux travaux de sous-groupes : les participants avaient à choisir une question parmi les 14 proposées (9 pour le thème 3 et 5 pour le thème 4). Je suis intervenu comme personne ressource dans le sous-groupe 3.4 qui portait sur « Comment renforcer les organisations de producteurs dans les zones rurales » (groupe avec traduction F/GB) (note n°6). Deux présentations étaient proposées pendant la pause de midi : une présentation par le bureau ADE de l'évaluation récente de 10 ans d'aide européenne pour le développement rural (note n°7) et les premiers résultats du programme RuralStruc conduit par Bruno Losch (note n°8). L'après-midi a été consacrée à la restitution des travaux de sous-groupes en plénière.

La quatrième et dernière journée a été consacrée au thème 5 : « L'efficacité de l'aide ». Après une intervention introductive en plénière de Bernard Petit (Directeur général adjoint EC DG DEV) et de deux représentants de la GDPRD, les participants se sont divisés en trois sous-groupes (1h30) puis a nouveau en plénière pour une synthèse avec une animation permettant l'expression juxtaposée de points de vue divers.

En résumé, on retiendra de ce forum un sentiment mitigé. D'un côté, comme le font remarquer beaucoup de participants, ce sont souvent de grands discours et de belles intentions dont on ne voit pas forcément les conséquences « sur le terrain ». D'un autre côté, ce forum témoigne d'inflexions significatives par rapport à celui de 2002, tant dans la forme (présence significative des ONG et des OP, animation plus dynamique) que sur le fond (questionnements explicites sur le devenir des petites exploitations, positions plus diversifiées sur les instruments de politique envisageables, positions mainstream de plus en plus contestées et devant donc « composer », au moins dans le discours, avec la critique) (voir la partie suivante : changements du paysage institutionnel et de la réflexion sur le développement rural).

Le Forum avait aussi pour objectif de favoriser les échanges et le networking : dans ce domaine, on peut dire que c'est un succès. Une animation dynamique, une traduction simultanée de qualité, des temps interstitiels significatifs et un espace bien aménagé ont créé les conditions de ces échanges, plus nombreux et diversifiés que dans ce genre de réunion où l'on constate souvent un remplissage des agendas au détriment du débat et des temps « morts », souvent les plus utiles pour réactiver des contacts et en développer de nouveaux.

² A noter que certains thèmes faisaient l'objet d'une traduction simultanée F/GB, d'autres étaient dupliqués (un groupe F et un groupe GB) et quelques sous-groupes se sont déroulés uniquement en anglais.

Le paysage institutionnel et de la réflexion sur le développement rural : quels changements depuis 2002 ?

Depuis le premier forum en 2002³, le paysage institutionnel de la coopération au développement rural avec l'Afrique a change. On peut identifier quelques éléments (en vrac) de ces évolutions qui ont nécessairement des incidences sur les pratiques de coopération et la réflexion sur le développement rural au Sud.

1. Les bailleurs de fonds ont progressé dans leur volonté d'une meilleure coordination. La mise en place de la *Global Donor Platform on Rural Development* (GDPRD, <http://www.donorplatform.org/>) en 2003 et la Déclaration de Paris en 2005 en témoignent, même si l'effectivité des objectifs affichés est encore très inégale selon les situations.
2. Les espaces économiques régionaux se sont dotés de politiques agricoles (UEMOA, 2003 ; CEDEAO, 2005).
3. Les réseaux d'OP structurés à l'échelle régionale se sont renforcés, ont acquis de l'audience sur la scène internationale (ROPRA) : d'autres se sont constitués depuis 2002 (PROPAC en Afrique centrale, EAFF en Afrique de l'Est et SACAU en Afrique australe).
4. L'agriculture et le développement rural reviennent dans l'agenda des bailleurs, comme en témoigne le prochain WDR 2008.
5. La prise de conscience de l'inéluctabilité des changements climatiques et de la dimension politique des questions de développement (migrations, stabilité politique,...) semblent rendre les gouvernements de l'OCDE plus sensibles aux questions de développement.

Certains points restent encore controversés :

1. **L'impact de la libéralisation** reste une question sensible : de nombreuses positions, parfois allusives (gagnants et perdants,...) ne peuvent éviter de constater que la libéralisation n'a pas toujours été bénéfique, en particulier pour les pays Africains et leurs agricultures. L'intensité de ces déconvenues restent sujette à discussion et les causalités invoquées (peu de résultats car mauvaise gouvernance : on retrouve encore l'opinion, plus ou moins explicite, que les réformes étaient bonnes mais que les pays africains n'ont pas su les appliquer comme il fallait.
2. L'importance à accorder aux **marchés domestiques et régionaux** par rapport aux marchés de niche. Ces derniers continuent d'occuper une place sans doute injustifiée compte tenu de l'impact qu'ils ont en terme démographiques. On parle par contre de plus en plus, et c'est tant mieux, des marchés de produits vivriers et, plus largement, de l'importance des marchés domestiques et régionaux.
3. Les **biotechnologies** (OGM en particulier) et les **biocarburants** depuis peu font l'objet de controverses toujours aussi vives.
4. La notion de politique agricole et, plus largement, la façon dont on peut concevoir **l'action publique dans le secteur agricole et rural** fait encore l'objet de différences, sans doute en grande partie liées à des cultures et des histoires différentes. D'un côté,

³ Le site web du forum a remis en ligne le compte rendu très riche et détaillé de la rencontre de 2002. Bien que les deux forum aient été organisés par la même équipe, il est dommage et étrange de constater que les questionnements proposés aux participants de 2007 n'ont pas repris des conclusions et résultats du forum de 2002, un peu comme si on entretenait, sans forcément le vouloir, une sorte d'amnésie par rapport aux réflexions antérieures. La très riche expérience développée par le club du Sahel à la fin des années 1990 ainsi que le travail de réflexion sur la coopération européenne animé par Michel Rocard, avec l'appui de la FPH à la même époque, ont complètement disparu des références actuelles, et c'est bien dommage.

le « modèle français » assez intégré avec un rôle pivot joué par les pouvoirs publics et des dispositifs institutionnels comme les interprofessions, les taxes parafiscales. D'un autre côté, le « modèle anglo-saxon » qui parle plus d'approche sectorielles (SWAP), de plate-forme multi-acteurs, d'approche programme et de régulations (au sens de règles et normes). Le type d'instruments utilisable fait aussi toujours l'objet de controverses, en particulier la question des protections et des subventions, même si on accepte de plus en plus de les envisager dans certains cas, et de façon transitoire. L'idée d'un soutien des prix agricoles voir de mécanismes de régulation visant à les faire remonter est absente : dès qu'elle pointe son nez, il y a toujours quelqu'un pour dire que les urbains pauvres en pâtiraient, comme les ruraux pauvres considérés comme acheteurs nets de produits alimentaires.

Depuis le Forum de 2002, certains thèmes ont émergé, d'autre continuent d'être traités et quelques-uns n'apparaissent plus dans l'agenda du Forum 2007⁴.

Les nouveaux thèmes

- **Les petites exploitations agricoles subsisteront-elles ?** Quelles interventions sont nécessaires pour soutenir l'agriculture familiale ? C'est assez nouveau de voir cette problématique formulée telle quelle et traitée dans deux groupes, dont un en anglais. L'interrogation suggère que l'agriculture familiale est menacée sans qu'on explicite clairement les causes de cette menace. Mais c'est déjà un progrès. Cette thématique correspond au HT n°2 et 4 de la GDPRD).
- Faire face aux **risques** et à la **vulnérabilité**. Ce thème qui se multiplie rapidement dans les agendas évoque souvent de façon incantatoire les assurances agricoles, assurances sécheresses et mécanismes de couverture des risques prix alors qu'il semble reconnu, chez les spécialistes de la question, que ce sont des instruments largement hors de portée pour la grande masse des agriculteurs familiaux. Pourquoi en parler autant ? A creuser.
- L'impact des changements climatiques et les biocarburants (HT n°10) sont aussi des nouveaux thèmes.
- L'intégration régionale avait une place de choix dans le Forum (un des cinq grands thèmes) alors qu'il était très peu évoqué en 2002 (et qu'il apparaît très peu dans la WDR 2008).
- On signalera aussi le thème questionnant **le rôle des types de systèmes/régimes politiques** dans la possibilité d'avoir de « bonnes politiques ». Il est rare que la science politique s'invite dans ce genre de forum et on peut souligner l'intérêt de ce questionnement qui renvoie aux rôles des coalitions d'acteurs dans le changement politique (question abordée aux chapitres 1, 10 et 11 du WDR 2008)

Les thèmes récurrents

On retrouve une série de thèmes « classiques » de l'agenda du développement rural :

- Le rôle de la science, des technologies. Les systèmes d'innovations, la recherche et la vulgarisation (HT n°9 sur les biotechnologies et chapitre 7 du WDR).
- La décentralisation, l'importance de la société civile, des organisations de producteurs (chapitre 6 et 11 du WDR).

⁴ Cela ne veut pas dire qu'ils ne fassent plus l'objet de considération par ailleurs. L'agenda était déjà bien rempli. Pour se faire une idée plus précise, on spécifiera pour chaque thème s'il constitue aussi une des dix thématiques prioritaires (Hots Topics : HT) de la GDPRD et/ou un élément significatif traité dans le WDR 2008. Cela permet de situer les thématiques rurales abordées dans le Forum Européen dans le cadre plus large de la communauté internationale.

- Le financement rural (HT n°4)
- Les questions foncières (chapitre 6 du WDR), la gestion des ressources naturelles (chapitre 8 du WDR), la désertification et l'eau (HT n°1).
- Le rôle des migrations et le soutien à l'emploi non agricole en milieu rural.
- L'élaboration des stratégies et la gestion du développement rural (chapitre 10 et 11 du WDR)

Quelques thèmes ont disparu de l'agenda.

- Les dynamiques rurales-urbaines (HT n°8).
- Le commerce agricole mondial et ses relations avec le développement (HT n°7, chapitre 4 du WDR), les effets de la libéralisation.
- Les nouvelles technologies de l'information et de la communication.

Enfin, des discussions en off ont mis évidence l'intérêt croissant pour mieux analyser et documenter **les approches territoriales** dans le développement rural. En soi, ce n'est pas une pratique nouvelle mais il semble exister, à travers la discussion avec plusieurs personnes (A De Janvry, Felicity Proctor) un vif intérêt pour une reconceptualisation de ce type d'approche face à deux constats :

- La décentralisation et les approches type CDD se sont concentrés sur des échelles d'interventions souvent de taille limitées et n'ont concerné que les investissements de type bien publics.
- Les approches économiques (compétitivité, filières,...) sont sous-sectorielles et ne prennent pas en compte les territoires même si, de façon évidente, elles les refaçonnent.
- La préoccupation croissante pour le développement durable et la nécessité de mieux articuler les dimensions économiques, sociales et environnementales ouvrent la voie aux questionnements sur les niveaux et mécanismes pertinents de ces articulations.

Apparemment, des réseaux de personnes poussant ces thématiques sont en cours de constitution et cherchent à se connecter sur la banque mondiale (le nom de Julio Berdegue, RIMISP, a été évoqué). Il serait dommage que l'expérience française, riche en la matière, ne soit pas en mesure de jouer un rôle moteur dans cette résurgence thématique. Il ne faut sans doute pas sous-estimer l'effort de conceptualisation nécessaire pour cela : les approches de type aménagement du territoire ou développement local peuvent contribuer à nourrir les réflexions mais elles devront sans doute être revisitées en prenant en compte les travaux sur les clusters, la géographie de la mondialisation, les travaux sur les mobilités (migrations),...

Note n°1 : intervention d'Alain De Janvry

Alain de Janvry rappelle les deux prémisses du WDR : les trois mondes de l'agriculture et la grande hétérogénéité des situations selon les régions, les foyers et à l'intérieur même des foyers. Il y a donc un impact différencié des politiques et un besoin de politique. Il évoque la multifonctionnalité de l'agriculture avec ses trois fonctions : (1) source de croissance, (2) moyen de vie, source de revenus et rôle social et (3) environnement. Le potentiel de l'agriculture est sous-exploité. Les pays exportateurs de produits agricoles de base ont été les perdants de la libéralisation (Mali, Burkina, Soudan) alors que d'autres pays s'en sont mieux tirés (Niger, Burundi). Certains foyers ruraux sont acheteurs net de céréales mais d'autres non. Il existe de nouvelles opportunités avec la « nouvelle agriculture » (produits à haute valeur ajoutée et exportations non traditionnelles). On observe une diversification des sources de revenus en milieu rural avec une baisse en % des revenus agricoles. De nouveaux acteurs interviennent comme les organisations de producteurs et les ONG. Différents chemins de sortie de la pauvreté existent. En terme politique, il faut trouver un équilibre délicat entre interventions directes et indirectes. Le défi de la gouvernance est central, à tous les niveaux. On peut définir le « diamant » des politiques avec quatre sommets : (1) les marchés, chaînes de valeurs, (2) la compétitivité des petits agriculteurs, (3) l'amélioration des sources de revenus et (4) l'emploi agricole et non agricole.

Le WDR prend plusieurs positions :

- Doha doit progresser avec des soutiens complémentaires pour les investissements en faveur des petits agriculteurs
- Les produits alimentaires de base doivent bénéficier de protections dans une logique de transition
- Les subventions peuvent être utilisées pour déclencher des changements.
- Il faut augmenter les investissements.
- Les OGM ont un potentiel sous-utilisé pour les pauvres, ainsi que les biocarburants.
- Le changement climatique est à prendre en compte.

Note n°2 : Table ronde sur les stratégies pour le secteur rural

Cette note n'est pas un résumé exhaustif des interventions mais la mise en relief, subjective, de quelques éléments qui, de mon point de vue, font sens.

Lluís Riera Figueras, directeur DG Développement de la Commission Européenne, a souligné le fait que, depuis 2002, l'agriculture fait l'objet d'une reconnaissance croissante. Le WDR constitue un cadre de politique dans ce domaine. L'évaluation de 10 ans d'aide au secteur rural de la Commission Européenne vient aussi au bon moment. L'intégration régionale, soutenue par l'UE, doit jouer un rôle pour réduire la « globalisation asymétrique ». **Michael Hofman**, directeur général de la BMZ, a souligné la fin du consensus de Washington et l'importance d'avoir des approches « sur mesure ». Il milite pour une meilleure division du travail en bailleurs de fonds et la poursuite des efforts pour l'harmonisation de l'aide (PRSP, basket funds, aide budgétaire,...). **Lennart Båge**, Président du FIDA, rend hommage au WDR qui remet l'agriculture à sa juste place. La question agricole en Afrique est complexe, spécifique : il n'y a pas d'intervention modèle (*no blueprint*). Il souligne l'importance croissante des organisations de producteurs et estime que l'expérience européenne dans ce

domaine pourrait être utile afin de renforcer le mouvement existant. **Richard Mkandawire** (NEPAD) insiste sur le fait que le CADDP est un processus africain. Il évoque la *success story* du Cassava au Nigeria. **Mamadou Cissokho**, président d'honneur du ROPPA, commence son intervention en fustigeant le dogme de la lutte contre la pauvreté. Il estime que c'est le seul repère aujourd'hui de la coopération au développement et pense que c'est une mauvaise chose car cela place les pays du Sud en position inférieure, moralement soumis. Il confirme le consensus sur l'accroissement de la pauvreté, le problème du SIDA, d'une urbanisation anarchique, de la dégradation des ressources naturelles et de la prolifération des conflits en Afrique. Il fustige les gouvernements qui ne peuvent pas nourrir leur population et estime que le principal fléau de l'Afrique est la faiblesse du leadership politique de ses dirigeants. L'Afrique dépend des agendas dictés par les autres et l'Europe s'occupe d'abord de ses intérêts. Il critique aussi la démission des cadres et des intellectuels ainsi que la faible capacité de mobilisation des paysans et des ruraux. Il y a beaucoup d'argent en Afrique mais il sort de l'agriculture, et souvent du continent. Il estime, quand à lui, que le NEPAD n'est pas du tout appropriés par les africains : le ROPPA a demandé des moyens pour la concertation et rien n'est venu. Il critique la banque mondiale et le FMI qui ont refusé de faire une évaluation des effets des PASA. Il insiste pour dire que les pays qui ont réussi ont souvent commencé par élaborer des politiques agricoles : c'est ce que l'Afrique doit faire. L'Afrique doit protéger ses marchés régionaux, comme premier levier d'une politique agricole, et ne pas signer les APE. Les PAS ont bazaré les richesses de l'Afrique en induisant une privatisation bâclée. Il faut promouvoir une agriculture familiale pour une souveraineté alimentaire. L'Europe doit venir partager avec l'Afrique la façon dont elle a construit sa politique agricole commune. Les réformes foncières amorcées ici ou là sont des menaces pour prendre nos terres. Les agricultures doivent être soutenues pour nourrir les populations : il faut des politiques de maîtrise de l'offre, et faire accepter des régulations à l'OMC. Nous avons besoin de politiques agricoles pour nous enrichir et pouvoir mieux commercer avec l'Europe.

Quelques interventions de la salle sont venues soutenir celle de Cissokho : il faut que la banque et d'autres bailleurs parlent des politiques qui ont échoué, les supermarchés posent des problèmes aux petits agriculteurs au Kenya, la fuite des capitaux en Afrique,...

L'intervention de Cissokho a tranché par rapport au style convenu des quatre premières. Sa prise en parole en dernier a favorisé un débat plutôt orienté autour des préoccupations qu'il a mis en avant.

Note n°3 : Déclaration de la société civile

Une cinquantaine de représentants de la société civile (ONG et mouvements paysans) des trois continents s'étaient retrouvés quelques jours avant le forum, à l'initiative des grandes ONG allemandes⁵. Elles ont élaboré une déclaration en 17 points (4 pages) qui a été lue en séance plénière le premier jour. La déclaration s'étonne que la communauté internationale redécouvre l'importance du développement rural alors que les ONG et les mouvements paysans l'affirment sans cesse depuis plusieurs décennies. Elle estime la révolution verte que l'on promet à l'Afrique est une illusion. Elle attire l'attention sur les problèmes fonciers, le commerce internationale, les biocarburants et les changements climatiques. Elle précise la vision de la société civile sur les enjeux du développement rural : approche compréhensive,

⁵ Ces ONG ont fait pression sur leur gouvernement pour qu'un nombre significatif de représentants de la société civile soient invités au Forum européen, ce qui n'était pas vraiment envisagé par les organisateurs.

reconnaissance de la multifonctionnalité de l'agriculture, reconnaissance des droits fondamentaux, souveraineté alimentaire et politique, importance du dialogue avec les acteurs sociaux pour définir un véritable nouvel agenda.

(Déclaration disponible sur demande en version papier).

A noter aussi la publication d'une étude très intéressante qui analyse de façon critique la « nouvelle révolution verte » pour l'Afrique : Dano, E., *Unmasking the new green revolution in Africa*, TWN, EED et ACB, Malaisie, 2007.

Note n°4 : Will smallholder farming remain viable in Africa? What interventions are needed to support family farming?

Ce thème était traité dans deux groupes : un français et un anglais. J'ai participé au groupe anglais afin de voir quel était l'état du débat sur cette question chez les spécialistes anglo-saxons. Après une présentation, assez classique, sur un projet de plantation de caoutchouc au Ghana (financement AFD/KFW) et un exposé sur la question de la biodiversité sous l'angle des droits des petits agriculteurs, Steve Wiggins (ODI) a présenté un plaidoyer en faveur du soutien à l'agriculture en insistant sur l'importance des marchés domestiques de produits alimentaires (50 milliards de USD de chiffre d'affaire sur 68,4 pour l'ensemble de l'agriculture africaine). Son exposé comportait quelques contradictions : d'un côté, il estime que l'argent public doit être prioritairement investi dans des biens publics (routes, électricité, recherche et vulgarisation agricole) mais, d'un autre côté, il estime que le secteur privé sera le moteur de la compensation des défaillances de marché à travers des innovations institutionnelles (*contract farming* par exemple) et que, pour cela, il faut lui allouer des crédits pour soutenir l'initiative privée (*seed capital*). Enfin, le couplet désormais classique sur la réduction des risques (assurances,...) et la nécessité de systèmes de protection sociale tout en reconnaissant que c'est un agenda principalement mis en avant par les bailleurs de fonds. Les deux animateurs du débat (une représentante de la Fondation Bill Gates et un de l'International Land Coalition) ont structuré la discussion et les remarques conclusives sur trois axes : (1) le contexte des petits producteurs, (2) les marchés et la compétitivité et (3) l'impact des politiques et instruments sur les petits producteurs. Quelques prises de paroles ont tenté d'introduire une vision plus large de la compétitivité en y intégrant les services environnementaux. Deux interventions ont évoqué l'importance de la protection des marchés régionaux et de prix agricoles soutenus, pour le revenu des petits agriculteurs. Une intervention souligne que ce sont la Banque mondiale et le FMI qui empêche les pays de protéger leur agriculture, alors que les règles de l'OMC le permettraient. Une autre intervention souligne le problème posé par la concentration des firmes en amont et en aval de la production avec un besoin de réglementation anti-trust. Un intervenant a formulé une proposition qui condense bien l'état de la situation : « les petits agriculteurs sont invisibles dans nos pays ! ». Malgré ces interventions assez critiques et convergentes, grosso modo, avec les critiques généralement formulées par le ROPPA ou d'autres plates-formes régionales d'OP, le processus de synthèse du travail de groupe a été piloté au pas de charge par les deux animateurs avec la formulation de propositions assez générales, politiquement correctes et qui ne reprenaient pas les éléments de critique du débat.

Note n°5 : Intervention de Ibrahim Assane Mayaki (Hub Dakar)

Powerpoint à télécharger

<http://www.ruralforum.info/en/topics/reforms>

Cette intervention devait introduire le thème n°3 sur les réformes économiques et politiques nécessaires pour promouvoir le développement rural en Afrique. I. Mayaki identifie quatre acteurs/éléments clés de la problématique : (1) les groupes sociaux en présence, (2) les donateurs, (3) l'économie et le monde rural et (4) l'Etat et les mesures gouvernementales. Sur l'Etat, il estime que beaucoup de travaux ont été fait sur l'Etat comme entité mais très peu sur le fonctionnement réel de l'Etat (il évoque les travaux sur la corruption d'Olivier de Sardan et en résume les principaux résultats). Il évoque ensuite trois théories explicatives de la faiblesse des Etats : le mimétisme (Bugnicourt), l'influence du contexte historique (Ray Bush, Leeds University) et l'influence des classes dominantes qui privilégient l'accumulation au détriment de la redistribution (Robert Bates). Concernant le monde rural, il souligne le « schéma schizophrénique » qui consiste à affirmer son importance et sa priorité dans les politiques nationales alors que la réalité de ces politiques et une baisse des soutiens à l'agriculture. Du côté des donateurs, il estime qu'ils sont prisonniers du piège de l'action collective et qu'aucun n'a intérêt à changer son comportement de façon unilatérale.

Quels sont les moteurs du changement ? Certains estiment que la démocratisation vient des élites (travaux sur l'Espagne et le Portugal, O'Donnell, Schmitter, qualifiés de « transitologues ») alors que d'autres mettent l'accent sur les mobilisations populaires dans le changement sociétal (Bratton et Van der Walle, 1997). Quelques travaux esquissent des remèdes : la commission économique pour l'Afrique, les publications du NPPE (New Perspectives on Political Economy), les travaux de Mushtaq Khan (SOAS Londres). Les pays asiatiques sont en général passé d'un stade d'Etats stagnants à des Etats développementistes, souvent assez autoritaires avant d'aller vers la gouvernance alors qu'on demande à l'Afrique de sauter une étape.

Mayaki distingue ensuite les situations des trois acteurs clés (Etats, OP et société civile, Donateurs) dans les trois périodes récentes de l'Afrique : préajustement, ajustement et postajustement (matrice à 9 cases). Il insiste sur le fait qu'il n'y a pas de développement sans conflit et élabore plusieurs voies de sorties :

- Une planification qui intègre la résolution des conflits et la médiation (coproduction des politiques)
- L'intégration régionale qui dessine les formes futures de la politique
- L'appui aux collectivités décentralisées au niveau desquelles se forment de nouvelles citoyennetés.

« L'amour consiste (parfois)... à donner ce que l'on a pas à des gens qui n'en veulent pas » : par cette citation de Lacan, Mayaki introduit un élément de réflexion sur la nature des relations entre l'Etat et les donneurs. Cette phrase sera reprise en fin de séminaire comme la meilleure formulation proposée lors des exposés magistraux.

Le débat avec la salle a confirmé le diagnostic de faiblesse des Etats et la responsabilité des donneurs dans ce domaine, avec le système des projets qui vident littéralement les administrations de leur meilleurs éléments : « une addition de projets ne fait pas le développement ». Mayaki insistera aussi sur l'importance des systèmes d'information et de statistique pour des planifications plus pertinentes : « on a de très bons architectes mais pas

assez de maçons ! ». Pour lui, l'Etat a une très faible capacité à s'auto réformer et c'est la société civile et les OP⁶ qui pourront pousser à ces réformes.

Note n°6 : Comment renforcer les organisations de producteurs dans les zones rurales ?

Ce groupe de travail a été l'occasion d'entendre Hedwig Brugemann, directrice d'Agroprofocus (plateforme public privé aux Pays-Bas, spécialisé sur les questions agricoles et d'appui aux OP), Ibrahim Coulibaly (CNOP, Mali) et moi-même (voir les contributions en ligne : http://www.ruralforum.info/en/topics/reforms/producer_associations)

Les questions du groupe sont de bons indicateurs sur la façon dont les OP sont perçues dans la communauté du développement. En voici quelques-unes :

- Il faut définir de quelles OP on parle : celles qui font de l'advocacy ou celles qui sont dans le secteur économique (les réponses apportées ont insisté sur l'importance de penser les articulations entre ces fonctions, souvent assurées au sein des mêmes organisations, plutôt que d'opposer les fonctions qui peuvent se renforcer mutuellement).
- Les OP sont-elles inclusives (vis-à-vis des femmes, des jeunes, des pauvres,...) (des réponses ont été donné en soulignant les aspects culturels et sociaux qui prévalent encore dans beaucoup d'organisations. Par ailleurs, on pourrait se demander si les OP des pays de l'OCDE incluent beaucoup de femmes, de jeunes, d'agriculteurs en difficulté,...).
- Les OP devraient changer plus souvent de dirigeants, il y a des problèmes de gouvernance (les réponses apportées ont souligné le contexte peu incitatif dans ce domaine côté Etats africains et l'importance de ne pas changer pour changer, quand les organisations disposent de dirigeants efficaces).
- L'importance de ne pas instituer de trop fortes dépendances avec des appuis extérieurs
- L'appui financier n'est pas suffisant (on a conforté cette idée en insistant sur le fait que le point clé était le leadership et que des appuis financiers avaient des chances d'avoir un impact positif sur le leadership était consistant et visionnaire ou, au contraire, créer des problèmes en cas de défaillances des dirigeants de l'OP)
- Le prélèvement de taxes sur les produits pour financer des OP (ou des opérations bénéficiant aux OP et à leurs membres) est plutôt mal reçue car le secteur est jugé suffisamment taxé (on pourrait replacer ce point de vue dans l'analyse plus large de la fiscalité officielle et officieuses et surtout insister sur le fait que la « volonté de payer » est très souvent liée à la possibilité de maîtriser et contrôler l'usage des fonds collectés).

En fin de débat, Ibrahim Coulibaly a insisté sur les évolutions en cours, la montée des OP et sur le fait qu'elles doivent s'engager dans diverses activités alors qu'elles ne sont pas encore toujours « parfaites » (doit-on attendre qu'elles le soient pour agir ?). Il a plaidé pour faire confiance aux OP plutôt que d'entretenir un climat de suspicion à leur égard.

⁶ Au passage, on soulignera le débat récurrent et stérile sur le fait de savoir si les OP appartiennent à la société civile ou plutôt au secteur privé. Les agriculteurs, comme les petits entrepreneurs, font indubitablement partie du secteur privé. Leurs associations, quand elles se chargent de formuler leurs revendications et de les défendre, sont souvent assimilées à la société civile. Des organisations économiques d'agriculteurs sont assimilées au secteur privé. Un intervenant au forum faisait remarquer que le sommet de la FAO en 1996 avait introduit 9 catégories d'acteurs et qu'on devrait s'y tenir plutôt que de vouloir tout ranger dans deux catégories, manifestement trop frustes.

Une synthèse du groupe a été proposée. En voici les éléments clés :

- Les OP sont diverses par leurs fonctions, leur composition et leur niveau de structuration.
 - Elles ont des besoins en renforcement des capacités techniques et stratégiques.
 - Leur légitimité se voit renforcé quand leur gouvernance est plus claire (modalités transparentes de renouvellement des leaders même s'ils sont reconduits).
 - Sur leur financement, il faut être attentif au danger de création de dépendance par des appuis extérieurs mal maîtrisés. Il est par contre légitime de leur allouer des fonds publics car elles produisent des biens publics (capital humain et social). Des mécanismes fiscaux ou parafiscaux sont possibles dans la mesure où les fonds sont gérés en concertation entre l'Etat et les OP.
 - Les bailleurs ne doivent pas jouer des organisations contre les autres, ne doivent pas en créer de toute pièce, comme c'est parfois encore le cas. Ils peuvent apporter des financements sous forme de concours et s'engager dans la durée.
 - Il faut enfin encourager le dialogue OP, Etat et secteur privé.
-

Note n°7 : Evaluation de l'aide européenne au secteur rural, par ADE

(Session lors de la pause déjeuner)

Cette évaluation récente a été conduite par le bureau ADE⁷ qui en présentait les principales conclusions. Les évaluateurs soulignent qu'en général, il y a des documents généraux de stratégie mais pas de stratégie opérationnelle pour le secteur rural dans les pays du Sud. Les interventions de l'UE sont jugées avoir peu d'impact sur la productivité du travail, jugé un objectif prioritaire pour l'Afrique. Très peu a été fait sur les questions de sécurité sociale et de filets sociaux (excepté dans quelques pays comme l'Ethiopie). Les projets de développement rural intégrés ont continué malgré des recommandations suggérant de les stopper lors de la précédente évaluation en 1994. Depuis cette date, les approches participatives se sont multipliées mais on reste dans des « logiques d'îlots » et les interventions ne sont pas articulées au cadre budgétaire. Il n'y a pas de consensus sur le rôle de l'Etat. Les opérations sont focalisées sur les résultats (outputs) mais pas sur leur durabilité : il n'y a jamais de stratégie de sortie. Il existe une difficulté de coordination entre les approches sectorielles et les approches territoriales qui constituent les deux grands types d'intervention de l'UE dans le secteur rural des pays en développement.

Note n°8 : Présentation du programme RuralStruc par Bruno Losch

(Session lors de la pause déjeuner)

Bruno Losch rappelle les grandes caractéristiques du programme RuralStruc qui vise à comparer les processus de changement, d'adaptation de l'agriculture dans 7 pays, soumis de façon différenciée à l'ouverture et l'intégration économique. Il s'agit de comprendre les recompositions liées à la restructuration des marchés et à la libéralisation, de comprendre les

⁷ <http://www.ade.be/>. Le bureau ADE avait élaboré avec ODI la stratégie de développement de l'Union européenne il y a une dizaine d'années.

évolutions de l'agriculture dans une logique de transition économique, surtout pour les pays à base agricole. Avec l'effondrement des systèmes d'information, il existe un « fossé de connaissances » sur les évolutions récentes en milieu rural. Plusieurs hypothèses sont posées :

- La recomposition des marchés et l'intégration économique induit une différenciation et une segmentation en milieu rural.
- Ces processus peuvent se traduire, dans certains contextes, par des impasses.
- Les ménages s'adaptent aux changements en adoptant des stratégies de revenus composites.

L'analyse des transitions économiques est une vieille question qu'il faut réinvestir. Les changements en Europe au 19^e et 20^e siècle se sont accompagnés de migrations massives vers le « nouveau monde ». Il existe des spécificités aujourd'hui pour l'Afrique subsaharienne avec la question démographique ou les taux restent les plus élevés, à l'exception du Kenya qui a amorcé sa transition démographique) : du coup, d'importantes cohortes de jeunes se trouvent sur le marché de l'emploi chaque année (environ 15 millions pour l'ensemble du continent). La question centrale est alors : comment absorber ces jeunes dans l'économie nationale ? Sachant qu'il existe peu d'alternatives en dehors de l'agriculture, et que l'agriculture de niche reste d'un impact limité, il devient nécessaire et urgent d'élaborer des politiques publiques appropriées pour absorber cette main d'œuvre abondante. Le secteur informel reste le plus souvent une boîte noire et il subit lui aussi la concurrence de la globalisation avec la concurrence des produits manufacturés chinois. Les migrations sont présentées comme une voie de sortie mais on sait que c'est une alternative limitée et de plus en plus difficile. Dans les deux prochaines décades, l'agriculture restera le principal pourvoyeur d'emploi. Il faut rejeter les scénarios trimodaux (une frange d'agriculteurs appelés à devenir compétitifs et deux autres catégories, jamais quantifiées, que l'on doit protéger ou qui devront migrer). Les politiques publiques devront cibler le plus grand nombre : les marchés domestiques et régionaux doivent être une priorité.